

# 米国本土における軍事訓練と環境問題の交差：「持続的訓練環境」の構築という課題への取組

著者	鈴木 滋
著者別名	SUZUKI Shigeru
その他のタイトル	Intersection of military training and environmental issues : Efforts to construct sustainable training conditions
発行年	2020-03-24
学位授与番号	32675甲第478号
学位授与年月日	2020-03-24
学位名	博士(公共政策学)
学位授与機関	法政大学 (Hosei University)
URL	<a href="http://doi.org/10.15002/00023035">http://doi.org/10.15002/00023035</a>

# 法政大学審査学位論文の要約

## 米国本土における軍事訓練と環境問題の交差

—「持続的訓練環境」の構築という課題への取組—

鈴木 滋

## 序章—軍事と環境の接点を踏まえて—

### 第1節 本論文の主題と背景

本節では、まず、本論文の主題を述べた。本論文は、「基地環境問題」を主題とする。本論文でいう「基地環境問題」とは、米軍による訓練活動と環境の接点で生じている諸々の政策的な課題を指す。

冷戦が終結し、我が国を取り巻く戦略環境が変化していくなか、在日米軍基地問題は、日米同盟の将来像に直結する重要な論点であり続けている。特に、基地負担が過重とされる沖縄県では、返還後も基地の多くが県内に移設されることや、米兵の犯罪に対する刑事裁判権の問題を始め、在日米軍の地位を定めた日米地位協定において日本側に不平等な条項や運用が少なくないとされることについて、かねてから強い批判がある。

一方、沖縄県に限らず、本土でも在日米軍基地を抱える地域において、基地がもたらす被害は周辺住民にとって日常的な現象となっている。中でも、米軍による訓練は、住民生活に及ぼす影響の大きさから、基地被害を代表するものと言えよう。飛行訓練に伴う騒音や事故の危険性、実弾射撃訓練による土壌への影響など、軍事訓練がもたらす被害は、環境との接点を有することで、地域や住民に対し、より深刻な問題として立ち現われている。

このように、在日米軍による訓練活動は、地域に環境上の懸念を引き起こしており、日米両政府は、米軍基地の存続という命題について、軍事的な観点のみならず、環境被害への住民の懸念に対する配慮など、政治的かつ、より広範な文脈からの検討を求められている。それは、政策決定者の間で、基地の存続要件をめぐり、「政治的持続可能性」というキーワードが強く意識されるようになったことを意味するものでもあるだろう。

一方、米国本土（本論文では、グアムなどの海外領土・自治領等もこれに含まれる）の状況に目を転じると、外国の軍隊が駐留し、その活動に地位協定が適用される我が国の場合と同列に論じることにはできないが、やはり軍用機騒音などの基地被害は広く発生しており、訓練活動に及ぶ環境上の制約について、米軍が本国においても政策上の対応を迫られていることに変わりはない。

軍事的即応性を保つために不可欠とされる訓練活動を、地域社会の利害と整合させながら、政治的に持続可能な形で行っていくことは、国防総省と米軍にとって組織的な基本命題である。米国においては、そのための法的・政策的枠組みの整備が試みられてきた。飛行訓練など軍事活動による環境影響の緩和を目的として行われる、基地周辺の土地利用管理はそのひとつである。そして、こういった取組の多くは、実施過程における周辺地方自治体や地域住民の関与を重要な要件としている点に大きな特徴がある。

本論文は、在日米軍基地問題への政策的インプリケーションという観点を交えつつ、「持続可能な訓練環境」の構築に向けた国防総省と米軍、地域社会の取組に焦点を当て、米国本土における「基地環境問題」について考察したものである。

本節では、次に、本論文の背景として、軍事訓練と環境の接点というテーマを巨視的に把握する上で有益と思われる2つの論点に触れた。

ひとつは、環境上の制約が米軍の訓練に及ぼしている影響であり、その象徴的な事例として、米国の準州であるプエルトリコのヴィエケス島における、海軍の訓練停止を取り上げた。この件は、海軍による射撃訓練がもたらす環境被害について、地元住民の懸念が高まった結果、訓練の停止に至ったものである。海軍は、訓練を停止したほか、同島と周辺海域における環境汚染の浄化、不発弾の処理などを行ったが、同島の事例は、訓練活動、ひいては基地の安定的な運用を確保していくための課題を示すものと言えよう。

もうひとつは、軍事領域に対して環境問題の「参入」が拡大しつつある現象であり、この論点について、米国における安全保障概念の拡大を背景として論じた。冷戦終結後、米国では、軍事面での伝統的安全保障に加え、経済面での競争力など、脱冷戦的な戦略課題が重視されるに至ったが、環境問題も、安全保障をめぐる議論の中で、急速にその位置付けを高めた。また、安全保障概念が拡大する過程で、軍事と環境を媒介する「持続可能性」(sustainability)というキーワードが登場した。このような考え方は、本論文のテーマである「持続的な訓練環境」を構築するため、国防総省が推進している、基地や訓練場周辺における土地利用管理などの諸施策にも大きな影響を与えている。

なお、本論文でいう「環境問題」とは、航空機騒音など、生活環境分野における問題と、生態系の保全など、自然環境分野における問題の双方を指している。

## 第2節 本論文の目的と課題

本節では、本論文の目的と課題を述べた。基地の存在や軍事訓練と環境上の諸価値については、対立的な関係と見なされることが少なくない。特に、我が国では、在日米軍のもたらす環境被害の深刻さが広く問題視されており、米軍基地の存在は、環境に対して破壊的な要因になっているという理解が一般的と考えられる。そのため、基地と環境の関係をテーマとする諸研究では、環境被害の実態に関わる問題提起が行われ、また、騒音や事故の危険性を伴う、米軍の各種訓練活動、あるいは土壌・水質汚染問題などについて、国内法令を厳格に適用することにより、これを規制する必要性などが論じられてきた。

基地や訓練活動が、周辺住民の生活環境はもとより、自然環境や生態系などにも悪影響を与えていることは、軍事と環境の関係において、極めて重要な論点であり、ヴィエケス島の事例に示されているとおり、このような構図は、米国本土の場合にも当てはまる。一方、米国本土では、基地や訓練活動を持続化するための条件を整備するという観点から、それらの環境被害を予防又は緩和し、あるいは、自然環境を保全するための政策プログラムが運用されており、基地の存続と環境的価値の保護という、二つの利益を共存させるための試みが続けられてきた。この点で、米国本土における、「基地環境問題」をめぐる事情は、我が国の場合とは大きく異なっていると言える。

本論文は、基地問題の日米比較という観点を交えつつ、このような、米国本土における「基地環境問題」の特徴と実態を明らかにすることを基本的な目的とした。以下、本論文で取り上げた、8つの主な論点を掲げる。

論点 1. 米国本土における「基地経済」の実態

論点 2. 訓練活動による環境被害の実態

論点 3. 訓練活動に対する環境上の法規制

論点 4. 訓練活動を制約し、基地の存続に影響を及ぼす環境上の要因

論点 5. 訓練活動を持続し、それら制約要因に対処するための方策

論点 6. 「基地環境問題」に対する地域社会の関与

論点 7. 基地をめぐる事情の日米比較

論点 8. 上記方策に基づくプログラムが在日米軍基地問題に与える示唆

本論文の課題を整理するには、既存研究の評価が必要である。我が国において、基地と環境との関係に着目した研究は、主に環境被害に対する問題提起や、日米地位協定の改定及び国内法の厳格な適用といった論点をめぐって展開してきた。それらの研究は、多くの場合、在日米軍基地や海外米軍基地の周辺における環境汚染問題や軍用機騒音問題などを対象としているが、米国本土における基地問題の実情について詳細に論じたものではない。

本論文の主題について、先行研究と位置づけられるのは、林公則（一橋大学）の著作『軍事環境問題の政治経済学』（2011 年）である。林は、「軍事環境問題」という概念を提唱する。上記著作は、軍事と環境の関係性というテーマを、本格的に理論化しようとする試みであり、本論文の主題を分析していく上で、基本的な問題意識と情報が得られることから、有益な先行研究と評価することができる。ただし、上記著作のうち、本論文の主な論点に直接関連する個所の記述は、いずれも概略的な内容にとどまっており、内容的にも詳細な記述とはなっていない。これらの点を確認した上で、本論文では、林の著作を有益な先行研究と位置づけつつ、林が直接触れていないものも含め、前述の主な論点 1. から 8. を詳細に分析し、体系的に整理することを課題とした。

本論文では、前述の基本的目的に沿って、米国本土における「基地環境問題」の特徴を、マクロレベルとミクロレベルの双方で明らかにすることを目的としている。マクロレベルでは、基地問題をめぐる事情について、米国本土の場合、どのような特徴が見られるのか、そして、そういった特徴の背景には、どのような要素があるのか、巨視的に示すことを目的とした。また、ミクロレベルでは、米国本土における「基地環境問題」への取組を特徴づけている、制度的な枠組みや、その運用実態について論証することを目的とした。

また、本論文では、これらの目的に沿って、次ページに掲げる 4 つの仮説をリサーチ・クエスションとして設定した。仮説 1 及び仮説 2 はマクロレベル、仮説 3 及び仮説 4 はミクロレベルの論証に対応しており、いずれの仮説も、既に論文として発表した、これまでの予備的研究の成果を反映して設定したものである。なお、各リサーチ・クエスションの分析結果については、終章第 1 節で述べている。

仮説 1：米国本土では、「基地経済」のメリットが広く浸透しており、地域社会の基地に対する意識や「基地環境問題」への取組に大きな影響を及ぼしている。

仮説 2：米国本土では、「基地環境問題」の主な発生要因は、基地と生活空間の近接にあると認識されており、問題への対策としては、基地周辺の土地利用管理が重視されている。

仮説 3：米国本土では、基地周辺の土地利用を管理するための政策プログラムが運用されており、それらのプログラムは、基本的には有効に機能している。

仮説 4：米国本土において、地域社会（州や地方自治体）は、上記土地利用管理プログラムへの関わりなどを通して、主体的に「基地環境問題」への取組を推進している。

## 第 1 章 軍事訓練による環境被害と環境法の適用問題

### 第 1 節 軍事訓練が環境に及ぼしている影響

本節では、訓練活動による環境被害について、ハワイ州などの事例を紹介しながら述べた。軍隊の活動がもたらす環境被害は多岐にわたり、周辺住民の日常生活と密接な関係性を有する。我が国では、特に沖縄県の事例に見られるとおり、米軍の飛行訓練に伴う騒音や墜落事故、実弾砲撃訓練による周辺環境の汚染など、一連の環境被害が、かねて問題となっているが、このような環境被害は、ヴィエクス島の事例に限らず、米国本土でも発生している。ハワイ州では、海兵隊の実弾砲撃訓練による環境被害をめぐって、訓練差止訴訟が提起され、訓練の実施に影響が及んだ。また、フロリダ州では、空軍の訓練拡大計画が持ち上がったものの、州有林の環境資源に与える影響が懸念されたことから、最終的に計画は大幅に縮小されることになった。これらの事例では、環境保護団体に限らず、利害関係者として、地域住民が政策決定過程に大きく関与しており、訓練がもたらす環境上の影響をめぐり、国防総省及び軍の評価手法などが重要な論点となっている。

### 第 2 節 軍に対する環境法の適用と環境に配慮した施策

本節では、訓練等の軍事活動に対する環境上の法規制と、国防総省及び軍による、環境に配慮した施策の展開について論じた。冷戦終結後、環境保護団体や連邦議会では、軍事活動に対する環境上の法規制を求める声が高まり、国防総省は、環境に配慮した施策を進めた。しかし、軍にとって、軍事的即応性の維持は最大の命題であり、環境法令の遵守は、それと齟齬を来さないことが求められたため、軍に対する環境法令の適用という問題は、適用の範囲と規制の程度をめぐって、複雑な問題を提起することになる。

環境上の法規制や環境に配慮した政策については、政権のスタンスにより、異なったベクトルを示す傾向が見られる。クリントン政権においては、国防総省の一部で、環境と軍事の接点に着目した「環境安全保障」の実現を目指す政策イニシアチヴが展開された。これに対

し、ブッシュ・ジュニア政権においては、環境への配慮に対し、軍事的合理性を優先する動きが強まり、国防総省は、環境法の改正を目的とする立法キャンペーンを推進したが、その試みは、一部を達成するにとどまった。ここでいう立法キャンペーンとは、9.11 同時多発テロ発生後、対テロ戦争を遂行する上で必要とされる、訓練活動の適切な実施や新たな兵器開発を可能とするため、いくつかの環境法令について、軍への適用を緩和する改正を行うよう、国防総省が連邦議会に求めたものである。

## 第2章 軍事的即応能力の維持と環境への配慮

国防総省と米軍は、即応力を減退させ、ひいては基地や部隊の運用など、軍事活動の基盤的な要素に悪影響を及ぼす諸々の事象を「エンクローチメント」(encroachment)と呼び、その克服に向けた取組を、環境への配慮と両立させた形で進めようとしている。本章では、エンクローチメントと呼ばれる問題に焦点を当てつつ、その実態を分析した。

### 第1節 エンクローチメントとは何か

本節では、エンクローチメントの概念や定義を述べた。第2次世界大戦後、冷戦終結を経て現在に至る過程で、米国では、基地の周辺で経済活動が活発化し、人口の増大や市街地化が一般的な傾向として定着した。陸軍工兵隊の資料によれば、エンクローチメントという言葉が、国防総省において広く使われるようになったのは1990年代後半であるが、その概念は、軍の即応力と結びついており、訓練や兵器試験に制約を課すことなど、外部要因が即応力に対して及ぼす諸々の影響を指すという。この場合の代表的な外部要因には、基地周辺における市街地化の進行という現象のほか、訓練活動に対する連邦環境法の適用などがある。連邦議会公聴会における国防総省高官の証言などによれば、同省と米軍は、エンクローチメントに対して強い危機感を示している。

国防総省と米軍は、それぞれ内規の中で、エンクローチメントの定義を行っている。一例として海軍の内規は、エンクローチメントについて、「海軍の活動遂行を制約、削減し、又は妨げる可能性を持ったものとして計画又は実施される、海軍によらない、あらゆる行動をいう。」と規定し、具体的には、市街地化、軍用機騒音、絶滅危惧種保護の要請、無線周波数の使用制限、訓練や兵器試験を制限する立法措置など14種類が挙げられている。

エンクローチメントという問題は、米国本土における「基地環境問題」の特徴を理解する上で、有益な視座を提供する。エンクローチメントの原因となる、上記外部要因の多くは、基地と周辺住民の生活空間が近接すること、すなわち市街地化により生じると見なされている。市街地化は、米軍にとって、基地運用上の障害となるが、同時に、軍用機騒音問題などを引き起こし、周辺住民にとっても環境上の懸念事項となる。このため、米国本土では、エンクローチメントへの対策として、基地周辺での土地利用管理などが実施されている。エ

エンクローチメントの定義や、この事象に関わる問題認識は、軍と地域社会で概ね共有されており、エンクローチメントは、軍民による、「基地環境問題」への取組を促し、各種の政策プログラムを生み出す上で、大きな要因になっていると言えよう。

## 第2節 訓練活動をめぐる制約の増大—海兵隊基地の実例から—

本節では、米軍の訓練条件に及ぶ環境上の制約を示す事例として、カリフォルニア州の海兵隊キャンプ・ペンドルトン基地とノースカロライナ州の海兵隊キャンプ・レジュン基地における訓練活動の運用状況を述べた。

キャンプ・ペンドルトン基地とその周辺は、希少生物等の生息地であることから、それらの生物を保護するため、海兵隊が行う訓練については、野戦砲の射撃などが制限され、海岸と湿地帯では、絶滅危惧種の生息環境を乱すとして、上陸時に必要となる陣地掘り等の訓練や軍用車両の通行が禁止されている。海兵隊は、そのほか、騒音問題に配慮し、真夜中から午前6時までの時間帯は実弾射撃訓練を禁止している。また、同基地では、訓練場の管理に関わる基本的原則や、訓練活動を実施する上で部隊が留意すべき事項等について、内規を定めている。この内規は、環境に配慮した訓練の実施という基本的な考え方にに基づき、訓練規制措置を具体的に規定したものであり、各種連邦環境法の遵守を謳っている。

事情は多少異なるが、キャンプ・レジュン基地においても、訓練に対して、こうした環境上の制約が及んでいることは変わらない。同基地でも、訓練の運用に係る内規が定められており、内容は、キャンプ・ペンドルトン基地の場合と同様である。

これらの事例から、訓練に対する環境上の法規制は、周辺住民の生活環境に関わる事柄から、絶滅危惧種の保護等、自然環境の保護にまで幅広く及んでいることを確認した。米軍は、環境上の法規制が即応力を損なっていると懸念する一方、規制に沿って訓練環境を極力安定的に保つことの必要性についても、正確に認識していると見られる。実戦に即した訓練環境の構築と環境上の規制遵守は、一方が優越する関係にはなく、米軍は、組織上のリアルな利害として、裁量の範囲で、その両立を追求していると言えるだろう。

## 第3章 訓練環境の維持と土地利用の観点

エンクローチメントと訓練環境にまつわる問題が深刻化していることを受けて、国防総省と米軍は、各種のエンクローチメント対策を実施している。その多くは、基地周辺の土地利用管理に着目したものであるが、本章では、エンクローチメント対策のうち、比較的早い時期から運用されてきた2つの政策プログラムを取り上げ、制度的な枠組みや運用の実態を分析した。エンクローチメントという用語自体は、冷戦終結以降に生まれたものであるが、原初的な概念は冷戦期から存在していたと見られる。本章で取り上げたプログラムは、冷戦期から、この問題への対策として運用されてきたものである。



## 第1節 国防総省・軍の利用管理策 (1)「航空施設周辺適合利用計画」(AICUZ)

基地周辺にバッファゾーンを設定し、市街地や産業区域などと訓練活動を切り離すことは、生態系の保全に資する点も含め、最も効果的なエンクローチメント対策と言えるだろう。一方、エンクローチメント対策には、必ずしもバッファゾーンを設定する形ではなく、基地周辺の土地利用を、訓練活動と適合し得るよう管理することに重点を置くものがある。本節では、このようなエンクローチメント対策の代表的な例として、「航空施設周辺適合利用計画」(Air Installation Compatible Use Zone(s): 以下「AICUZ」)を取り上げ、主に関連法令に依拠しつつ、その概要や課題を述べた。

AICUZ は、軍用飛行場周辺における軍用機事故や飛行訓練が周辺住民に与える影響を軽減しつつ、所要の訓練活動を行い、部隊の即応性を維持するため、各基地が、地域社会の協力を得て実施しているエンクローチメント対策である。AICUZ には連邦法上の根拠規定はなく、その目的等については、国防総省の内規が定めている。なお、AICUZ に類似した政策プログラムとして、訓練場周辺のエンクローチメント対策を目的とする「訓練場航空施設周辺適合利用計画」(RAICUZ)がある。

AICUZ が掲げる政策目的とは、軍用飛行場周辺において、飛行訓練と適合的な土地利用計画を推進することである。そのため、基地は、飛行場の運用状況や周辺の騒音レベル、事故の危険性などを調査した結果を調査報告書としてまとめ、一般に公開する。本論文では、具体例として、サウスカロライナ州のビューフォート海兵隊航空基地がまとめた調査報告書を分析している。

こうした調査報告書には、騒音レベルや事故の危険性に応じて、訓練活動との適合性という観点から、土地の用途を評価した一覧表が掲載される。一覧表は、土地利用の適合性を判断するためのガイドラインに当たるものであり、地方自治体は、このガイドラインに依拠して、ゾーニングなどにより、土地の利用規制を行う。航空基地を抱える地方自治体は、エンクローチメントに対する、基地との協調的な取組の一環として、AICUZ に沿った土地利用規制を推進し、それぞれ一定の成果を上げていると見られる。

ただし、AICUZ の運用をめぐる、基地と地方自治体の間で全く問題がないわけではない。元々、軍用飛行場周辺の土地については、地域社会の側に、開発へのインセンティブが働きやすい側面がある。そのため、地方自治体による土地利用規制が、軍から不十分と見なされる場合がある。本論文では、ヴァージニア州のオシアナ海軍航空基地を事例として取り上げた。同基地は、周辺地区における市街地化の進行により、軍用機の騒音や事故をめぐる問題を抱えている。海軍は、基地と訓練活動を持続するため、地元のヴァージニア・ビーチ市に対し、AICUZ に準拠した、土地利用管理への取組を求めてきたが、土地の開発圧力との狭間で、同市の施策が、海軍の立場と食い違う場合も少なくなかったと見られる。同基地は、エンクローチメント対策の不備を理由として、米国本土における基地閉鎖・再編計画(BRAC)の対象とされる可能性もあったとされている。

一方、AICUZ の運用をめぐるのは、騒音や事故の危険性が高い区域の区分などについて、前述の調査報告書が改訂されたことがきっかけとなり、土地利用に対する地域社会の認識が動揺し、軍との間で対立的な局面に至ったケースも見られる。本論文では、フロリダ州のキーウエスト海軍航空基地を事例として取り上げた。この事例は、調査報告書が改訂される過程で、基地側と地方自治体や住民との意思疎通に不備があり、結果的に、AICUZ に関する軍民の情報・認識ギャップを招いたものである。

AICUZ は、これらの事例に示されているとおり、地権者の利害との間で潜在的に緊張を抱えている枠組みでもある。AICUZ それ自体は、軍が土地の利用管理に関して周辺地方自治体や住民に提示するガイドラインであるが、地方自治体が実施する過程で、地権者が権利侵害を主張し、裁判に発展しているケースも見られる。

本論文では、AICUZ に関わる、いくつかの判例を分析した。それらの判例は、いずれも国防総省・米軍や周辺地方自治体と地権者の間で争われたケースであり、AICUZ とこれに基づく地方自治体の土地利用規制と財産権との関係が主な争点となった。判例は、AICUZ とこれに基づく地方自治体の土地利用規制について、合法との判断を示しており、最終的には、連邦最高裁判所により、確定判決が下されている。

本節では、以下のように、AICUZ の政策的な意義と課題を整理した。

上記の司法判断により、AICUZ の制度的枠組みとしての位置付けは、概ね定まっていると言えよう。また、AICUZ は、エンクローチメント対策として、1970 年代から運用されてきた実績があり、米国本土の主な軍用飛行場周辺では、概ね AICUZ が設定及び運用されていると見られる。

その一方で、AICUZ は政策的な限界を抱えた枠組みであることにも留意しておく必要がある。AICUZ は、騒音と軍用機事故が地域社会に及ぼす影響を軽減することを目的としているが、基地被害への対処という文脈から見れば、これら政策目的の本質は間接的なものとどまる。

また、政策プログラムの中核的な要素となっている土地の利用管理は、基地が示したガイドラインにしたがって行われており、必ずしも強制的なものではない。軍用飛行場周辺において、住宅利用など土地開発のニーズは常に存在しており、地方自治体による規制内容も永続するとは限らない。開発のニーズと規制は、常に緊張をはらんだ関係とならざるを得ないのである。

このように、AICUZ は問題点も抱えた枠組みであるが、米国本土の場合、軍と地域社会の間で、基地の存続は共通利害となっている。訓練活動を持続させるため、合理的な範囲で土地利用規制が必要であることについては、広くコンセンサスが存在しており、軍と地域社会は、AICUZ の運用を通し、開発へのニーズと規制の均衡策を模索しているものと見られる。AICUZ は、軍用飛行場周辺における市街地化問題を十分にコントロールできているとは必ずしも言えないが、問題の拡大・深刻化に対し、ある程度抑止的な役割を果たしていることは確かであろう。

## 第2節 国防総省・軍の利用管理策（2）「共同土地利用研究」（JLUS）

エンクローチメント対策について、州や地方自治体の果たす役割は大きい。国防総省は、AICUZのほか、基地周辺の土地利用管理に向けた地方自治体の取組を支援するため、「共同土地利用研究」（Joint Land Use Study：以下「JLUS」）と呼ばれる政策プログラムを運用している。本節では、JLUSの概要と根拠法令、具体例などを述べた。

JLUSは、国防総省「経済調整室」（OEA）が所管する政策プログラムである。OEAの組織や任務については、国防総省の内規が定めている。国防総省の資料によれば、各軍は、基地周辺で訓練活動と適合しない土地開発が進行しているか、又はその可能性が認められる場合、当該基地をJLUSの対象施設に指定するよう、OEAに伝えることができる。JLUSの対象施設に指定されれば、AICUZと同様、基地周辺の騒音や土地利用状況などが調査され、調査結果と望ましい土地利用に係る勧告が、AICUZと内容的に類似した調査報告書として作成される。

ただし、AICUZと異なる点は、調査報告書の作成主体が、基地ではなく地方自治体となっている点であり、OEAの役割は、JLUSを実施する上で、地方自治体を財政・技術面で支援することにある。本論文では、具体例として、前述のビューフォート基地について、周辺の地方自治体がまとめた調査報告書を分析している。

JLUSは、1980年代から運用が始まり、1985年以降、124の基地で実施されている（2015年10月時点）。空軍や海軍・海兵隊の飛行場のほか、陸軍基地や各種訓練場、兵器試験施設など、対象は広範囲にわたる。JLUSには、連邦法上の実施根拠があり、そのほか、大統領命令や国防総省の内規などでも、関連の規定を定めている。

軍用飛行場周辺のエンクローチメント対策を構成する政策プログラムとして、JLUSとAICUZは密接に関係しており、JLUSについては、AICUZが掲げる目的を補完する政策プログラムとして導入されたという経緯がある。一方、JLUSとAICUZには若干の相違点も見られる。AICUZの場合、法的根拠は国防総省や軍の内規にとどまっているのに対し、JLUSには連邦法上の根拠がある。ただし、この違いは、JLUSが、AICUZとは異なり、連邦政府に一定の財政負担を課している点によるもので、政策目的そのものは変わらない。

JLUSとAICUZの相違について、最も留意すべき点は、前述のとおり、調査の実施主体が異なることである。JLUSは、基本的にはAICUZを補完するものであるが、より地域の利害関心に密着した政策プログラムであり、その運用は、地方自治体のイニシアチヴにより行われる点で、補完にはとどまらない意義も有している。

JLUSについては、AICUZと異なり、その実施を問題視する観点から、訴訟が提起された事例などは確認できない。ただし、地権者や地方自治体が、JLUSの勧告に対して異議を唱えている事例や、JLUSに直接関係するわけではないが、周辺的な問題をめぐって訴訟に発展し、最終的には当事者が和解した事例、JLUSが、基地周辺の土地利用規制をめぐる重要な論点とされた判例などがある。

## 第4章 エンクローチメントへの新たな施策

前章で述べた AICUZ の政策目的は、都市近郊の基地などで、既に一定程度進行している周辺の市街地化を抑制することにあったが、冷戦終結以降は、遠隔地にある訓練場等についても、運用を持続化する必要性が認識されるようになり、2000 年代以降、この問題を念頭に置いたエンクローチメント対策のため、新たなプログラムが導入された。本章では、これらのプログラムを取り上げ、制度的な枠組みや運用の実態を分析した。

### 第1節 国防総省の施策（1）「訓練場持続化計画」（SRI）

国防総省は、エンクローチメントへの対応として、訓練場の使用に係る制約等を緩和し、安定的かつ持続的な形で訓練活動を行っていくため、「訓練場持続化計画」（Sustainable Ranges Initiative : 以下「SRI」）と呼ばれる政策プログラムを運用している。SRI は、エンクローチメント対策の観点から、各訓練場の設備や使用条件が即応力を確保する上で十分なものであるかを評価するとともに、評価結果を訓練場周辺の土地利用管理など、実際のエンクローチメント対策に反映させるための枠組みである。

SRI には連邦法上の根拠規定があり、国防長官に対し、軍が実施できる訓練の内容（訓練実施能力）や、訓練規制が及ぼしている制約（エンクローチメント）などを把握するため、各訓練場について、一覧性のある情報が記載された報告書（以下「SRI 報告書」）を、毎会計年度、連邦議会に提出する義務を課している。SRI 報告書は 2004 年から作成されているが、本論文では、2018 年版を参照し、内容を分析した。

SRI 報告書は、総論的な部分と各論的な部分から構成される。総論的な部分では、エンクローチメントに関わる課題と対応策や、関連事業の予算などがまとめられているが、報告書の中核と言えるのは、各論的な部分であり、軍種ごとに、各訓練場における訓練実施能力やエンクローチメントの進捗度を数値評価したデータが掲載されている。本論文では、海兵隊の訓練場に関するデータを重点的に参照したが、他の軍種と比べ、海兵隊の評価値は低いレベルにとどまっており、特にエンクローチメントの進捗度に関わる評価では、前述のキャンプ・ペンドルトン基地のように、評価指標の一部（市街地化）が「深刻」と判断された事例も見られる。なお、SRI は海外基地も対象としているが、沖縄県における海兵隊の訓練場については、エンクローチメントに関わる評価値が極めて低くなっている。

SRI の役割は、訓練活動の持続化に向け、各訓練場の現状把握と関連データの整備、各訓練場が直面する課題の抽出、課題対応に向けた事業の予算化と実施などを行うことである。データ整備により課題が抽出され、課題認識が事業にフィードバックされる構造が成立しており、エンクローチメント対策として、一定の効果を上げているものと見られる。ただし、軍種や訓練場により、エンクローチメントの進捗度が高く、訓練活動と環境上の法規制など外部要因との調和という課題が十分に達成されていない例も散見される。

## 第2節 国防総省の施策（2）「則応力及び環境保護統合計画」（REPI）

国防総省は、エンクローチメントに対応する主な政策プログラムとして、SRIのほか、「即応力及び環境保護統合計画」（Readiness and Environmental Protection Integration Program：以下「REPI」）を運用している。REPIは、その名称が示すとおり、即応力の維持と環境保護の両立という、国防総省・米軍の基本的な課題の解決に資することを目的としたプログラムである。本節では、REPIの概要と根拠法令、政策プログラムとしての実績・関連予算などを述べた。

国防総省と米軍は、地方自治体や環境保護団体など、各種ステークホルダー（パートナー）と共同で経費を負担し、地役権（easement）などの形により、地権者から利用権を得た周辺の土地にバッファゾーンを設定することで、エンクローチメントの影響を軽減し、訓練活動に適した周辺環境を維持することに努めている。このような政策プログラムをREPIと呼ぶ。エンクローチメント対策には様々な形態があるが、基地や訓練場の周辺にバッファゾーンを設定し、訓練活動に適合した土地の用途を確保することは、最も効果的な対策のひとつと考えられる。市街地化の影響を抑制し、絶滅危惧種の生息環境を保全することは、訓練活動の持続化と基地の存続に直結するためである。

REPIは、米国本土の基地ごとにプログラムとして設置される。国防総省のウェブサイトが提供している情報によれば、これを設置・運用している基地や訓練場などは88か所である（2019年9月時点）。このほか、やはり国防総省の情報によれば、このプログラムにより保全されている基地周辺の土地面積は93か所、51万6,000エーカーとされている（2018年6月時点）。本論文では、事例研究として、特にカリフォルニア州におけるプログラムの実施状況を分析したが、いずれのプログラムも、周辺地域の環境保全を重視しており、また、他の連邦政府機関や州・地方自治体、民間団体が大きな役割を担っている状況を確認することができた。

REPIには連邦法上の根拠規定があるが、根拠法はSRIと同じものであり、SRIとREPIが、共通の政策的な要請と立法上の関心を背景とする政策プログラムとして形作られたことを示唆している。REPIの場合もSRIと同様、国防長官に対し、毎会計年度、事業報告を連邦議会に提出する義務が課されている。本論文では、2019年度の事業報告を参照したが、同報告によれば、2018会計年度までに実施された事業プログラムは1,900件、予算総額は16億4580万ドルに達している（いずれも累積値）。なお、前述のパートナーによる経費負担は、総予算額の半分ほどを占めており、役割の大きさが窺われる。

なお、広い意味ではREPIに包摂されるが、陸軍が運用する、基地・訓練場周辺のバッファゾーン設定プログラムとして、「陸軍適合利用緩衝地帯計画」（Army Compatible Use Buffer：ACUB）がある。陸軍環境コマンド（AEC）によれば、対象施設は、2014年時点で30か所を数えており、これまで2億6000万ドルの予算が拠出されている。また、このプログラムにより保全された周辺の土地面積は20万7,000エーカーに上る。

REPI は、AICUZ など、軍用飛行場周辺の市街地化抑制を目的とする、従来のエンクローチメント対策を補完し、環境保全への寄与も視野に入れた、新たな政策プログラムとして生まれた。REPI には、連邦法上の根拠があり、国防総省と各軍のほか、州や環境保護団体など、広くステークホルダーが関与し、それらのステークホルダーが有する財政的な資源などを事業に活用する制度的枠組みが構築されている。また、REPI は、ACUB も含め、主な基地を網羅する形で運用されており、予算面でも着実な増加を見せていることから、政策プログラムとして、一定の効果を上げているものと見られる。

その一方、REPI については、シンクタンクなどの指摘によれば、予算編成のあり方や事業実施プロセスなどに問題点があるとされており、今後、事業改善に向けた議論が続けられるであろう。

## 第5章 地域社会から見たエンクローチメント

エンクローチメントは、国防総省や軍に限らず、広く地域社会が取り組むべき政策的課題となっているが、なかでも、州や地方自治体は、基地に関わる行政の主要な担い手であることから、この問題をめぐって極めて大きな役割を果たしている。

本章では、地域社会の観点からエンクローチメントの特徴やエンクローチメント対策の意義などを改めて整理し、併せて、州や地方自治体が行っているエンクローチメント対策の類型と実例を分析した。

### 第1節 州と地方自治体によるエンクローチメント対策の意義と特徴

全米州議会連盟（NCSL）や全米カウンティ協議会（NACo）など、地方団体が基地問題についてまとめた報告書には、エンクローチメントをめぐる州と地方自治体の認識が記されているが、概ね、前述の海軍内規などで示された考え方に立脚した内容となっており、軍と地域社会は、この問題について、基本的に認識を共有していると見られる。

米国本土において、エンクローチメント対策は、軍と地域社会が共に行うものである。基地それ自体は、連邦政府機関である軍が所有・運営するものであるが、必ずしも軍が対策を主導し、州と地方自治体がこれを補完するという一般的関係にはない。問題への取組、例えば土地利用に係る権限の行使により、基地周辺における開発等の管理を行うことは、州と地方自治体にとって、自らの責務と認識されている。

それでは、州と地方自治体がエンクローチメント対策を進めることの背景には、どのような要因があるのだろうか。その最も大きな要因としては、米国において、いわゆる「基地経済」のもたらすメリットが地域社会に浸透しているという事情がある。米国において、一般に基地は地域の経済発展を牽引する「エンジン」に当たるものと評価されており、基地を引き留め、その存続を図ることが地域社会の利益になると見なされてきた。

NCSL が 2016 年にまとめた報告書は、基地が閉鎖されれば州の経済は疲弊するが、軍の人員が移転してくれば州の経済は回復すると述べ、図式的な表現ながら、この問題をめぐる州と地方自治体の意識を端的に示している。

このように、基地の存在は、いわば地域の公共財とされているが、その一方、基地がもたらす、騒音など一連の環境被害が地域住民の懸念を呼び起こしていることも事実である。前述のとおり、エンクローチメントは、基地と生活環境の隣接によって発生する、軍民双方に影響を及ぼす事象であるが、州と地方自治体は、単に訓練活動を維持するためという観点にとどまらず、基地を組み込んだ形で地域の発展を実現し、併せて地域住民の生活環境を良好なものとするため、この問題への対策を進める必要に迫られていると言えるだろう。

前述のとおり、エンクローチメント対策の主軸である土地利用規制は、地方自治体の権限と意向に委ねられている。その意味で、州と地方自治体が行うエンクローチメント対策の意義は、極めて大きいと言わなければならない。

ただし、地域社会の取組には、ケースによって濃淡もあり、また、基地をめぐる経済的メリットと環境的負荷のバランスが崩れる場合、州と地方自治体によるエンクローチメント対策は、実効性を欠いたものとなる可能性がある。なお、「基地経済」とエンクローチメント対策の関係は、日米の基地問題を比較する上でも重要な論点と考えられる。

## 第 2 節 州と地方自治体によるエンクローチメント対策の類型と課題

NCSL が 2013 年にまとめた報告書は、州が法制化しているエンクローチメント対策として、①基地との連絡回路の確保、②適合的な土地利用を保護するための土地又は土地開発権購入に対する資金拠出、③土地利用計画及び適合的な土地利用に係る法制の整備、④光害のない漆黒の空を維持する対策の 4 分野を挙げている。

①は基地周辺における土地利用計画の策定や変更などについて、地方自治体に対し基地への通知を義務付ける規定であり、17 州で制定されている。②は基地周辺にバッファゾーンを設定するため必要となる土地や土地開発権の購入について州が基金を設ける規定であり、19 州で制定されている。③は地方自治体に対し、ゾーニング条例や包括的計画（地方自治体が、土地利用計画の基本的な方向性を策定した文書）などを通して基地周辺の土地利用規制を行うよう求める規定であり、23 州で制定されている。④は夜間における訓練活動等に支障が生じないように、地方自治体に対して基地周辺の照明設備に遮光措置を施すなど各種の対策を行うよう求める規定であり、15 州で制定されている。

なお、これらエンクローチメント対策に係る各州の法整備は、多くが 2004 年から 2005 年にかけて行われたが、その背景には、当時進行中であった BRAC（前述）に対する各州の懸念があったとされている。

主要な基地を抱える州では、州法でエンクローチメント対策を定めている。本節では、NCSL など地方関係団体の報告書と各州の州法を参照し、州が行うエンクローチメント対策

の類型を分析した。対象としたのは、アリゾナ、カリフォルニア、フロリダ、ジョージア、ハワイ、ノースカロライナ、サウスカロライナ、ヴァージニアの8州である。

分析の結果、各州の州法規定は、基地周辺における土地の利用規制や、土地の保全、基地との連絡回路確保など、土地利用に関わるものを中心としながら、エンクローチメント対策について知事への諮問機能を果たす「軍事諮問委員会」の設置、夜間訓練の持続的運用に資することを目的とした光害対策など、多岐にわたることが明らかとなった。これらの州法規定は、多くの場合、地方自治体に対して所要の対策を実施するよう求めるものであり、地方自治体は、概ね、州法の規定に準じた対策を実施しているものと考えられる。

しかし、これらの対策、なかでも土地利用関係の対策については、課題も指摘されている。そのひとつは、土地利用規制の手段であるゾーニングが、必ずしも永続性を持たず、また、土地利用規制をめぐる地方自治体の見解が分かれやすいことである。これらの問題は、土地利用規制の持続性及び整合性に課題を投げかけている。もうひとつは、土地保全対策に対して、州の財政拠出が十分ではないとされていることであり、フロリダ州などでは、州の政策にかねてから批判もある。

### 第3節 州と地方自治体によるエンクローチメント対策の実例

本節では、州と地方自治体によるエンクローチメント対策について、事例研究を行った。事例として取り上げたのは、チェリー・ポイント海兵隊航空基地が所在する、ノースカロライナ州と周辺地方自治体である。同基地は、海兵隊では東海岸地区における最大規模の航空基地とされている。本論文では、同基地に関する JLUS 関連の調査報告書などを参照したが、同基地及び近傍のボグ補助飛行場周辺では、ある程度、市街地化問題が存在するとされている。

ノースカロライナ州においては、「基地経済」のメリットが浸透していることから、同州は、チェリー・ポイント基地を始め、州に所在する基地や訓練場の存続を図るため、エンクローチメント対策を重要な政策的課題としており、軍事諮問委員会の設置、基地との連絡回路確保、基地周辺における土地の利用管理と保全といった対策を州法で定めている。同州が行っている対策の特徴としては、風力発電施設など、基地周辺における高層建築物の規制を重視している点が挙げられる。

チェリー・ポイント基地周辺の地方自治体も、州にならって、エンクローチメント対策を条例で定めている。本論文では、カーレット郡とクラヴェン郡、パムリコ郡について条例を参照したが、これらの郡では、訓練活動と適合的な土地利用計画を含む「包括的土地利用計画」の策定やゾーニング、高層建築物の規制などを条例で定めている。郡の場合も特に高層建築物の規制を重視している点は、州と同様である。このほか、クラヴェン郡や同郡に属するハヴロック市は、広い意味でのエンクローチメント対策として、将来、BRAC が実施される可能性に備え、基地の存続に向けたロビー活動なども実施している。



## 終章—政策的な観点からの考察—

### 第1節 米国本土における「基地環境問題」の特徴とエンクローチメント対策の評価

本節では、序章第2節に掲げた4つのリサーチ・クエスションに対する分析結果を示しつつ、本論文における主な論点の結論を示した。また、エンクローチメント対策をめぐる最近の動向に触れつつ、今後の方向性を展望した。

上記のリサーチ・クエスションについては、いずれも論証されたと考える。その論拠は、それぞれ、以下のとおりである。

**仮説1：**米国本土では、「基地経済」のメリットが広く浸透しており、地域社会の基地に対する意識や「基地環境問題」への取組に大きな影響を及ぼしている。

論拠：「基地経済」のメリットが広く州や地方自治体に浸透していることを窺わせる情報は、各種資料に見られる。主として雇用に与える影響など、統計面から「基地経済」の地域への貢献度を強調した資料も少なくない。

**仮説2：**米国本土では、「基地環境問題」の主な発生要因は、基地と生活空間の近接にあると認識されており、問題への対策としては、基地周辺の土地利用管理が重視されている。

論拠：事例研究によれば、訓練活動に伴う環境被害の多くは、住民の居住区域や絶滅危惧種の生息地と基地の近接により発生している。また、運用実態を含めた分析結果によれば、エンクローチメント対策は、訓練活動を持続しつつ、それらの区域を保護するという考え方に立脚しており、基地周辺の土地利用を訓練活動に適合させることを目的としている。

**仮説3：**米国本土では、基地周辺の土地利用を管理するための政策プログラムが運用されており、それらのプログラムは、基本的には有効に機能している。

論拠：エンクローチメント政策プログラムは、概ね、制度的裏付けと予算を伴っており、主要な基地を網羅する形で運用されている。また、基地を抱える州や地方自治体は、法整備などにより、それらのプログラムについて、実施効果を高める方向で寄与している。

**仮説4：**米国本土において、地域社会（州や地方自治体）は、上記土地利用管理プログラムへの関わりなどを通して、主体的に「基地環境問題」への取組を推進している。

論拠：関係団体の報告書や関連の州法と条例を参照したところ、基地を抱える多くの州と地方自治体が、エンクローチメント対策に係る立法を行っている。また、その対策内容は、土地利用の規制にとどまらず、風力発電施設の規制など、基地を取り巻く今日的な状況を踏まえたものとなっている。

これらの分析結果は、米国本土における「基地環境問題」の特徴を示すものと言えよう。なお、エンクローチメント政策プログラムの一部（REPIとJLUS）については、最近（2018年）、内容を拡充する方向で、根拠法が改正されており、連邦議会が、この問題に継続的な関心を払っていることが窺われる。上記仮説3の分析結果も踏まえると、エンクローチメント政策プログラムは、課題を抱えつつ、今後とも安定的に実施されていくと考えられる。

## 第2節 在日米軍基地問題へのインプリケーション

本節では、エンクローチメント対策に代表される、米国本土における「基地環境問題」への取組について、その制度的枠組みや政策的成果を、在日米軍基地問題に当てはめてみるができるか、政策的インプリケーションという観点から検討したが、検討を行うに当たり、前提として確認しておくべき3つの論点を設定した。

第1の論点は、基地をめぐる日米の事情の差異である。外形上は基地問題という共通項で括られながらも、米国本土における事例と、在日米軍基地を取り巻く事情には、多くの差異が見られる。具体的な差異としては、基地の存在に対する住民の意識が大きく異なることや、軍の行動を規律する法規範について、米国本土と我が国とで、同一と見なせるのか、議論の余地があると見られること、基地問題をめぐる地方自治体の役割が異なることなどが挙げられるだろう。

第2の論点は、在日米軍基地周辺における土地利用管理が、制度上どうなっているのかという点である。各種文献を参照した結果、在日米軍基地周辺の土地利用に関連する現行法令として確認できるのは、「防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律」のみである。この法律は、自衛隊基地や在日米軍基地周辺の生活環境を整備するための諸施策を定めているが、その多くは、訓練活動により生じる環境被害への補償といった性格を有しており、AICUZのように、基地周辺に居住する住民の土地利用に対し、特定の用途を勧奨するといった政策目的を定めたものではない。

第3の論点は、エンクローチメント政策プログラムの海外における運用である。各プログラムのうち、AICUZについては、国防総省や米軍の内規に海外基地への適用条項があるものの、米軍の純然たる部内事項として定められたものに過ぎず、在日米軍への適用関係について議論することに特段の政策的意義は認められない。また、前述のとおり、SRIは、海外基地も対象とするが、SRIは、連邦政府限りの政策プログラムであり、米国本土においても、実施過程における、地域社会との相互作用は比較的希薄と見られる。このような事情から、SRIについても、AICUZと同様、在日米軍基地問題との関係で、その適用関係を論じることには政策上特段の意義はない。

これらの論点に対する分析結果を踏まえつつ、本節では、土地利用の観点から、在日米軍基地問題の現状を考察した。

基地の存在に対する地域社会の受け止めや住民感情などの要素を考慮すると、我が国、特に沖縄県のような地域において、米軍への住民感情は一様ではなく、米国本土で行われているように、訓練活動との適合化という観点から、周辺土地の利用を管理することについて、住民の理解と支持を得ることは、極めて困難であろう。また、我が国には、民間空港も含め、飛行場周辺の土地について利用管理を行う体系的な法律が存在しない。在日米軍基地周辺の土地を利用管理するため、仮に何らかの法的枠組みを導入しようとしても、それが、現状の法体系と整合しないことは明らかである。そのほか、エンクローチメント政策プログラム

には、根拠法令に海外基地への適用条項を含む例があるものの、米軍の純然たる部内事項として定められたものに過ぎず、在日米軍への適用関係について議論することに特段の政策的意義が認められないことは、先に述べたとおりである。

以上から、米国本土における「基地環境問題」への取組成果を、在日米軍基地問題に対して直接的に当てはめることはできず、在日米軍基地周辺において、AICUZのような土地利用管理プログラムを運用することは、現実的な政策課題になり得ないとする。なお、REPIのように、バッファゾーンを設定するプログラムについても、在日米軍に対する住民感情などを踏まえれば、「基地の拡大」といった印象で受け止められる可能性が高く、やはり、現実的な政策課題として検討することの意義は少ないものと考えられる。

しかし、米軍の活動が基地周辺住民の生活環境に甚大な影響を及ぼしていることは明らかであり、将来的には、米国本土で実施されているエンクローチメント対策に準じた、何らかの対策が必要となる可能性も想定されよう。

米国本土で運用されているようなエンクローチメント政策プログラムを在日米軍基地周辺で実施することは、実質的に不可能と見られるが、プログラムの一環である、土地利用に係る情報の軍民共有については、我が国でも実現に向けた検討の余地がある。米軍機による事故や騒音をめぐる問題の抜本的対策とはなり得ないが、土地利用をめぐる米軍側の情報開示や、周辺地方自治体と情報を共有するための枠組みといった問題は、実行可能性の見地からも、検討に値する政策課題と言えるのではないだろうか。

なお、本論文の主題とは多少ずれるが、政策的なインプリケーションという観点からは、自衛隊基地をめぐる問題についても検討してみる意義はあろう。自衛隊基地の周辺でも、さらに市街地化が深刻化する懸念はあり、将来的にはAICUZに準じた枠組みの運用について、関心が高まることも考えられる。また、未だ周辺で市街地化が進んでいない自衛隊の演習場等については、土地の取得を収用ではなく、地権者との契約によるものとする枠組みを設定し、その意義が地域社会に周知及び理解されれば、REPIに準じた政策プログラムの導入が検討の視野に入る可能性もあるだろう。

(了)